Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7187**

17. Wahlperiode 28. 09. 2011

Antrag

der Abgeordneten Katja Dörner, Volker Beck (Köln), Ekin Deligöz, Kai Gehring, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Tom Koenigs, Agnes Krumwiede, Monika Lazar, Agnes Malczak, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Krista Sager, Till Seiler, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kinderrechte stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Als die Vereinten Nationen am 20. November 1989 in der Vollversammlung das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention – UN-KRK) einstimmig verabschiedeten, war dies ein Meilenstein in der Geschichte der Kinderrechte. Seitdem wird jährlich am 20. November den Kinderrechten und der Lage der Kinder besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Die Konvention ist ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen, das die Menschenrechte in ihrer für Kinder notwendigen Spezifik umfassend formuliert. Als völkerrechtlich bindende Konvention ist die UN-Kinderrechtskonvention keineswegs nur „ein wichtiger Leitfaden“ für die nationale Politik, sie enthält vielmehr objektive und subjektive Rechte, deren Achtung und Umsetzung ein rechtsstaatliches Gebot sind (Artikel 25 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland).

Die UN-Kinderrechtskonvention ist auch international von großer Bedeutung. Sie ist das am häufigsten ratifizierte UN-Abkommen. Mit Ausnahme der USA und Somalias sind alle anderen Staaten diesem Abkommen beigetreten.

Auch die EU-Grundrechtecharta sieht ausdrücklich eigenständige Rechte für Kinder vor und macht Kinder zu subjektiven Rechtsträgern. Nach Artikel 24 Absatz 1 der Grundrechtecharta haben Kinder – ebenso wie gemäß der UN-Kinderrechtskonvention – Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt. Absatz 2 des Artikels betont außerdem deutlich den Vorrang des Kindeswohls bei allen sie betreffenden Maßnahmen.

Die UN-Kinderrechtskonvention definiert Kinder als Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht abgeschlossen haben. Sie stellt nicht nur die Wichtigkeit und den Wert von Kindern und deren Wohlbefinden heraus, sie legt mit ihren 54 Artikeln vielmehr wesentliche Standards für den Umgang mit Kindern weltweit fest. Die elementaren Grundsätze, auf denen die Konvention beruht, beinhalten die vorrangige Beachtung des Kindeswohls, das Überleben und die Entwicklung, die Nichtdiskriminierung, die Wahrung der Interessen der Kinder sowie deren Beteiligung.

Mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland im Jahr 1992 hat sich in den darauf folgenden Jahren zunehmend ein Kinderrechteansatz etabliert. Zahlreiche gesetzliche Reformen wie zum Beispiel die Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Achtes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VIII), die Reform des Kindschaftsrechts oder die Einführung des Gesetzes zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung gehen auch auf die UN-Kinderrechtskonvention zurück.

Die UN-Kinderrechtskonvention ist in Deutschland noch nicht vollständig umgesetzt. Der Deutsche Bundestag stellt daher fest, dass die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention wie auch die Schaffung einer kindgerechten Welt eine ständige Herausforderung und Aufgabe ist. Anlässlich des 20. Jahrestages der UN-Kinderrechtskonvention (2009) hatte das Deutsche Kinderhilfswerk e. V. 1 026 Kinder und Jugendliche im Alter von sechs bis 15 Jahren zu Bekanntheit und Inhalten der UN-Kinderrechtskonvention sowie zu ihren persönlichen Einschätzungen, was Rechte von Kindern angeht, befragen lassen. Die Umfrage lieferte zum Teil ernüchternde Erkenntnisse. Nur 46 Prozent der befragten Kinder und Jugendlichen haben eine Vorstellung, worum es bei der UN-Kinderrechtskonvention geht, nur 15 Prozent kennen den Begriff „UN-Kinderrechtskonvention“. Handlungsbedarf ergibt sich aus der Tatsache, dass sich alle Vertragsstaaten, also auch die Bundesrepublik Deutschland, in Artikel 42 der Konvention verpflichten, die UN-Kinderrechtskonvention „durch wirksame Maßnahmen bei Erwachsenen und Kindern allgemein bekannt zu machen“.

Der insgesamt positive Blick auf die Situation der Kinderrechte in Deutschland wurde lange Zeit durch die Vorbehaltserklärung getrübt, die die Bundesrepublik Deutschland bei der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention im Jahr 1992 abgegeben hatte und die zur Folge hatte, dass die Schutzbedürftigkeit und das Kindeswohl von Flüchtlingskindern nicht ausreichend Berücksichtigung fanden. Nach der Rücknahme dieser Vorbehaltserklärung durch die Bundesregierung im Mai 2010 und der offiziellen Mitteilung gegenüber dem Generalsekretär der Vereinten Nationen am 15. Juli 2010 ist der Weg frei gemacht worden für die volle Gültigkeit insbesondere des in Artikel 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention festgelegten Grundsatzes: „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“

Der Deutsche Bundestag begrüßt ausdrücklich die Rücknahme der Vorbehaltserklärung. Er stellt aber fest, dass die Rücknahme der Vorbehaltserklärung allein nicht ausreicht. Es muss auch zu einer entsprechenden Anpassung einer Reihe von Gesetzen im Asyl-, Aufenthalts- und Sozialrecht kommen, damit die UN-Kinderrechtskonvention für alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland vollständig umgesetzt wird (siehe Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Bundesrechtliche Konsequenzen aus der Rücknahme des deutschen Vorbehalts gegen die UN-Kinderrechtskonvention ziehen“, Bundestagsdrucksache 17/2138). Der Deutsche Bundestag begrüßt zudem die Ankündigungen der Bundesministerin der Justiz, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, vor dem Deutschen Bundestag, auf der Ebene der Justizministerkonferenz, mit den Ländern darüber zu reden, welche Konsequenzen sich aus der Rücknahme der Vorbehalte ergeben (Plenarprotokoll 17/39 vom 5. Mai 2010, S. 3747 C). Diese Ankündigungen hat die Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger bisher nicht umgesetzt.

Der unter der rot-grünen Bundesregierung 2005 initiierte Nationale Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 – 2010“ hatte in den vergangenen Jahren zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention und zur Stärkung der Kinderrechte in Deutschland beigetragen. An seiner Erstellung waren erstmals

zahlreiche Fachverbände und Expertinnen und Experten intensiv beteiligt. Für die Umsetzung waren in den Kapiteln des Aktionsplans bzw. in den Handlungsfeldern umfassende und konkrete Arbeitsziele und Strategien beschrieben. Ein Monitoringverfahren sollte die Umsetzung begleiten. Der Nationale Aktionsplan endete mit Ablauf des Jahres 2010. Viele Ziele des Aktionsplans wurden nicht erreicht bzw. sie haben nicht an Gültigkeit verloren. Eine Fortsetzung oder Neuauflage des Aktionsplans ist daher dringend notwendig.

Hintergrund für die Erstellung des Nationalen Aktionsplans war der sog. Weltkindergipfel der Vereinten Nationen 2002 in New York. In dessen Rahmen hatten sich die Vertragsstaaten verpflichtet, Nationale Aktionspläne, ggf. auch regionale Aktionspläne entsprechend dem Abschlussdokument des Weltkindergipfels, zu erstellen. Diese sollten eine Reihe konkreter termingebundener und messbarer Ziele und Vorgaben enthalten. Nationale Aktionspläne, so wurde im Abschlussdokument weiter ausgeführt, würden sich jedoch nur dann als wirksam erweisen, wenn ihre Umsetzung auch gewissenhaft überprüft werde. Eine derartige Evaluierung hat jedoch nicht stattgefunden. Insgesamt braucht Deutschland ein verbindliches Monitoringsystem zur Umsetzung der Kinderrechte.

Nach Artikel 44 der UN-Kinderrechtskonvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes über den Generalsekretär der Vereinten Nationen in regelmäßigen Abständen Berichte über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte vorzulegen.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes kommentiert und bewertet die Staatenberichte in seinen „Abschließenden Beobachtungen“ (Concluding Observations). Seit 1995 rät der UN-Ausschuss der Bundesregierung, die Einrichtung eines permanenten und effektiven Koordinationsinstrumentariums für die Rechte des Kindes auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu prüfen. Überlegungen sollten ebenso zur Entwicklung eines Auswertungs- und Überprüfungssystems für alle Bereiche, die von der UN-Kinderrechtskonvention erfasst sind, angestellt werden.

In Bezug auf den sog. zweiten Staatenbericht hat der Ausschuss Deutschland ermutigt, die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution auf Bundesebene in Erwägung zu ziehen, um die Fortschritte der Umsetzung des Übereinkommens auf Bundes- und Kommunalebene zu überwachen und zu bewerten. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, diese Institution mit ausreichenden personellen, technischen und finanziellen Ressourcen auszustatten und sie mit der Befugnis zu erteilen, Beschwerden über Kindesrechtsverletzungen entgegenzunehmen und in kindgerechter Art und Weise zu untersuchen sowie diese Beschwerden effektiv zu bearbeiten.

Auch hatte der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes Deutschland wiederholt aufgefordert, die Aufnahmen der Rechte von Kindern in das Deutsche Grundgesetz zu prüfen.

Kinder genießen in Deutschland alle in der Verfassung formulierten Menschenrechte. In Artikel 6 des Grundgesetzes werden sie sogar erwähnt, allerdings vermittelt die Formulierung den Eindruck, dass sie nicht als Subjekte im Mittelpunkt der sie betreffenden Handlungs- und Entscheidungsprozesse stehen. Den Kindern wird nur eine passive Rolle im Bereich von Fürsorge und Erziehung zugesprochen.

Seit Verabschiedung des Grundgesetzes hat sich die Stellung der Familie in der Gesellschaft ebenso gewandelt wie das „Bild vom Kind“. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Stärkung der Kinderrechte ist durch wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vorgezeichnet (BVerfGE 10, 59 (84); 24, 119 (143); 56, 363 (381); 61, 358 (371); 72, 155 (172); 75, 201 (218)). Der Ge-

setzgeber sollte sich aber nicht allein auf die Auslegung der Verfassung verlassen, sondern seiner eigenen Verantwortung gerecht werden. Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers ist es, das Grundgesetz zum Wohle der Kinder verantwortlich zu gestalten.

Trotz des in den letzten Jahren eingetretenen Paradigmenwechsels und der erkennbaren Stärkung der Subjektstellung von Kindern und Jugendlichen werden sie von Politik, Behörden und Gesellschaft weiterhin nicht ausreichend als eigenständige Akteure mit individuellen Interessen wahrgenommen.

Die Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern sind komplexer geworden und bergen vielfältige Chancen und Risiken. Kinder brauchen als eigene Persönlichkeiten viel mehr als Erwachsene Begleitung und Förderung, aber auch Schutz. Die zahlreichen Fälle von sexueller Gewalt gegenüber Kindern und von Vernachlässigung von Kindern haben in den letzten Jahren die Frage nach der Verantwortung der staatlichen Gemeinschaft für den Schutz von Kindern aufgeworfen. Dem Wächteramt der staatlichen Gemeinschaft kommt angesichts dessen eine besondere Bedeutung zu. Die zahlreichen Missbrauchs- und Vernachlässigungsfälle zeigen aber auch, dass es grundsätzlich einer Stärkung der Kinderrechte bedarf: Es geht um mehr als um die Stärkung der Schutzrechte, es muss grundsätzlich klar sein: Kinder haben Rechte.

Die Bundesregierung hat den Nationalen Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung, der nach dem Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung in Yokohama 2001 unter Federführung der rot-grünen Bundesregierung entstanden war, trotz gegenteiliger Ankündigungen nach dem Weltkongress von Rio 2008 fast drei Jahre lang nicht aktualisiert und so wertvolle Zeit verschenkt. Die Konzentration auf Internetsperren hat die Sicht auf den breiteren Kontext von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie und die Zusammenhänge zwischen diesen Verbrechen verstellt. Die Neuauflage des Nationalen Aktionsplans zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt muss mit einer angemessenen Budgetierung für Forschung, Monitoring und unabhängige Evaluation ausgestattet werden und darf die internationalen Verpflichtungen Deutschlands nicht aus dem Blick verlieren.

Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass der Klimawandel und die Staatenverschuldung die Rechte der Kinder von heute wie auch die Rechte aller zukünftigen Generationen betrifft. So tangieren die vom Klimawandel ausgehenden Gefährdungen das Recht auf Leben und Überleben (gemäß Artikel 6 UN-KRK). Ebenso gefährdet die Staatenverschuldung die Gestaltung positiver Rahmenbedingungen für das Aufwachsen künftiger Generationen von Kindern. All dies geschieht vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Diese Dimensionen der Politik für Kinder müssen künftig stärker in den Blick genommen werden. Zahlreiche Verbände und Organisationen hatten anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Kinderrechtskonvention am 29. November 2009 auf der Nationalen Konferenz für die Rechte des Kindes gefordert.

Um die Durchsetzbarkeit der persönlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte Minderjähriger zu stärken, haben sich die Vereinten Nationen auf die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens verständigt. Hierdurch wird die Konvention für Kinder und Jugendliche sowie deren Eltern einklagbar. Dieses Individualbeschwerdeverfahren ist ein Beitrag zur Verbesserung der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Es ist eine wirkungsvolle Ergänzung zu den regelmäßigen Berichtspflichten gemäß Artikel 44 der UN-Kinderrechtskonvention. Deutschland hat sich bei der Erarbeitung des Zusatzprotokolls zur Schaffung der Individualbeschwerde besonders engagiert. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Möglichkeit zur Individualbeschwerde.

Deutschland hatte auch bei der Erarbeitung des Zusatzprotokolls betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten eine Vorreiterrolle eingenommen. Dieses Engagement sollte sich auch in dem Vorsitz der Arbeitsgruppe „Kinder und bewaffnete Konflikte“ des UN-Sicherheitsrates widerspiegeln, den Deutschland seit Januar 2011 innehat. Die Bundesregierung sollte diese Chance nutzen, um national und international Fortschritte zu erzielen. Deutschland muss in der Aufgabe als vorsitzender Staat seine Vorbildfunktion erfüllen und sollte auch deswegen bestehende Defizite in Deutschland beseitigen. Hierzu muss das Mindestalter für die Rekrutierung in die Bundeswehr auf 18 Jahre angehoben werden. Außerdem müssen nach Deutschland geflohene Kindersoldaten geeignete Unterstützung für ihre physische und psychische Genesung erhalten. Diesbezüglich sollten Kindersoldaten, die oft als unbegleitete Minderjährige nach Deutschland gelangen, beispielsweise nicht in belastende Asylverfahren gedrängt werden.

Eine regelmäßige Debatte über den Stand der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention sollte zur guten parlamentarischen Gewohnheit werden. Der Jahrestag der UN-Kinderrechtskonvention – der 20. November – ist ein geeigneter Anlass hierfür.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- den Nationale Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland“ fortsetzen bzw. neu aufzulegen und diesen mit konkreten termingebundenen und messbaren Zielen und Vorgaben zu versehen;
- im Rahmen dessen weitergehende Maßnahmen zur Bekanntmachung der Kinderrechte gemäß Artikel 42 der UN-Kinderrechtskonvention zu ergreifen und dabei unter anderem auf die Bedeutung des Vorranggebotes des Artikels 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention hinzuweisen;
- nach der nun erfolgten Rücknahme der Vorbehalte Deutschlands gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention die entsprechenden Änderungen im Asyl-, Aufenthalts- und Sozialrecht vorzunehmen (siehe Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/2138);
- ab der nächsten Justizministerkonferenz regelmäßig das Thema „Folgen aus der Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention für die Bundesländer“ auf die Tagesordnung zu setzen und den zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages hierüber fortlaufend Bericht zu erstatten;
- den Dialog mit Verbänden und Organisationen aufzunehmen, um ein verbindliches Monitoringsystem zur Umsetzung der Kinderrechte und der UN-Kinderrechtskonvention zu etablieren;
- im Rahmen dessen und bei der Berichterstattung gemäß Artikel 44 der UN-Kinderrechtskonvention voranzustellen, welchen rechtlichen Standard die Bundesregierung bei den jeweiligen Artikeln zugrunde legt, und daran im Einzelnen zu messen, ob Fortschritte vorliegen oder welche Hindernisse bei der Umsetzung bestanden;
- im Zuge dessen entsprechend den Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution auf Bundesebene auf den Weg zu bringen;
- einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorzulegen, in dem die Rechtsträgerstellung von Kindern deutlicher herausgearbeitet und klargestellt wird; bei dem insbesondere die Förderung der leiblichen und seelischen Entwicklung von Kindern, ihre Bildung sowie ihre Rechtsstellung in der Gesellschaft benannt werden und die Verantwortung der staatlichen

Gemeinschaft gegenüber Kindern zum Ausdruck gebracht wird, insbesondere bei der Abwehr von Gefahren für ihr Wohl;

- das Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention, die Individualbeschwerde betreffend, nach seiner Verabschiedung durch die UN-Generalversammlung schnellstmöglich zu ratifizieren;
- den deutschen Vorsitz der Arbeitsgruppe „Kinder und bewaffnete Konflikte“ des UN-Sicherheitsrates zu nutzen, um Fortschritte auf internationaler und nationaler Ebene zu erreichen;
- künftig auf die Rekrutierung Minderjähriger in die Bundeswehr zu verzichten und dies auch gesetzlich zu verankern;
- eine jährlich zum Jahrestag der UN-Kinderrechtskonvention am 20. November stattfindende Generaldebatte im Bundestag zum Stand der Umsetzung von Kinderrechten in Deutschland zu unterstützen und hierzu die Berichte der Bundesregierung gemäß Artikel 44 der UN-Kinderrechtskonvention sowie die Abschließenden Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes dem Deutschen Bundestag zuzuleiten;
- sich bei den Vereinten Nationen für die Ausrichtung eines neuen Weltkindergipfels zu engagieren.

Berlin, den 28. September 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Im November 2010 hatte sich die antragstellende Fraktion mit einer Kleinen Anfrage zum Thema „Stärkung der Kinderrechte“ (Bundestagsdrucksache 17/3644) an die Bundesregierung gewandt. Hintergrund waren die Ankündigungen im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“. Hier widmen die Parteien den Kinderrechten auf Seite 70 einen eigenen Absatz, dessen Umsetzung mit der Kleinen Anfrage hinterfragt wurde. Die Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/3938) wurde durch die etablierten Verbände, die sich den Kinderrechten verschrieben haben, konstruktiv und zugleich kritisch kommentiert. Diese Bewertung der Fachverbände, die ergänzenden Berichte der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland zu den Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland, die Stellungnahme der Kinderkommission des Deutschen Bundestages zum Dritten und Vierten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland (Kommissionsdrucksache 17/07, 17. Wahlperiode) und die Concluding Observations des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zeigen deutlich den Handlungsbedarf bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf. Der Antrag gibt die aus Sicht der antragstellenden Fraktion wesentlichsten Forderungen, die sich aus den oben genannten Berichten ergeben, wieder. Anlass ist der 20. November – der Jahrestag der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333